

# *Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini?*

*Dubravka Jurlina Alibegović\**

UDK 352/353 (336.2.023)

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 19. 3. 2007.

Prihvaćeno 1. 6. 2007.

Do lokalnog se razvoja dolazi na temelju pažljivo pripremljene i provedene lokalne razvojne strategije. U jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nužno je usvojiti nov način strateškog planiranja, koji objedinjava proračunsko planiranje i strategiju razvoja lokalne jedinice s ciljem praćenja ostvarivanja rezultata trošenjem proračunskih sredstava. U razvijenim se državama strategija lokalnog i regionalnog razvoja provodi putem participativnog pristupa u planiranju. To znači da u izradi strategije sudjeluju svi važni dionici koji djeluju na lokalnoj razini.

U Hrvatskoj, slično kao i u većini drugih zemalja istočne i jugoistočne Europe, ne postoji dovoljno iskustava u primjeni participativnog pristupa. Teorijska rješenja i praktična iskustva uspješnih država upućuju na važnost usklađivanja svih važnih elemenata da bi se pripremila uspješna strategija lokalnog razvoja.

---

\* Dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović, znanstvena suradnica, voditeljica odjela za ekonomiku javnog sektora Ekonomskog instituta u Zagrebu (research fellow, head of the Department for Public Sector Economy, Institute of Economics, Zagreb)

Suvremeni pristup strategiji lokalnog i regionalnog razvoja analizira se u okviru decentralizacije javnih poslova, odgovornosti za njihovo obavljanje i načina njihova financiranja. Lokalne i regionalne vlasti mogu najbolje upravljati lokalnim razvojem, a efektivnost se postiže u koordinaciji sa širom razinom vlasti, koja osigurava jasan okvir za strateško planiranje i donošenje odluka, kao i u suradnji i partnerstvu s privatnim i nevladinim sektorom. U oblikovanju lokalnih razvojnih strategija pristup dobrog upravljanja postaje ključnim pristupom za ostvarenje dobrih rezultata i korištenje konkurentskih prednosti.

Premda fiskalna teorija poznaje više pristupa planiranju proračuna, programski proračun ključni je preduvjet za mjerenje lokalnih i regionalnih rezultata. Time se postiže veća učinkovitost i transparentnost, jer je programski proračun usmjeren na djelotvornost i mjerenje rezultata. On daje odgovore na pitanja: *Što se želi postići?* i *Koliko će koštati ostvarenje cilja?* Ta vrsta planiranja zahtijeva strateško planiranje koje uključuje jasno određenje misije, ciljeva i mjera za praćenje rezultata.

Upravljanje na temelju mjerenja rezultata nalazi sve širu primjenu i u javnom sektoru, uključujući lokalnu i regionalnu razinu. Uspješno praćenje i vrednovanje rezultata ostvarenih u jednoj lokalnoj ili regionalnoj jedinici zahtijeva jasno prikazivanje rezultata u skladu s postavljenim strateškim ciljevima.

**Ključne riječi:** strateško planiranje, programski proračun, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatska

## 1. Uvodne napomene

Ideja za pisanje ovog rada proizašla je kao rezultat višegodišnjih istraživačkih napora u području lokalnih financija, analiziranja lokalnih proračuna te kao upozorenje stručnjacima u općinama i gradovima o potrebi poduzimanja konkretnih mjera, posebno u planiranju, strukturi i praćenju rashoda u lokalnim proračunima. Predlagane mjere uglavnom su usmjerene na veću racionalnost u trošenju javnih sredstava uz istodobno pružanje

javni usluga s najvišom mogućom razinom kvalitete. Cilj je predloženih mjera dobiti preglednije lokalne proračune iz kojih se uočava usmjerenost na tekuće i razvojne ciljeve, te na javne potrebe u lokalnoj sredini. Uz to, osiguravaju se uvjeti za efikasnije upravljanje lokalnim financijama usklađenim s utvrđenim prioritetima te podloga za povećanje informiranosti lokalnog stanovništva o trošenju proračunskih sredstava. Budući da se uglavnom radilo o dvosmjernom procesu učenja i razumijevanja komplicirane problematike te razmjeni teorijskih saznanja i učenja s onima koja postoje u hrvatskoj praksi, ovaj rad predstavlja i smjernice za buduća istraživanja, ali i praktična rješenja u području lokalnog razvoja. Osnovni je cilj rada upozoriti na potrebu minimiziranja postojećih manjkavosti u načinu planiranja, praćenja i izvršavanja proračuna u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave tako da je nužno usvojiti nov način planiranja na lokalnoj razini. Novi način planiranja objedinjuje proračunsko planiranje i strategiju razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem praćenja ostvarivanja rezultata trošenjem proračunskih sredstava.

Potreba za ovim radom proizlazi odatle što postojeći sustav proračunskog planiranja ne ostvaruje željene rezultate ni na državnoj, a ni na lokalnoj razini, ni po visini javne potrošnje, a ni po ostvarenim rezultatima u javnom sektoru.

U drugom se dijelu rada opisuju razlozi koji podržavaju izradu strateških programa na lokalnoj i regionalnoj razini. Osnovni pristupi planiranju proračuna s opisom prednosti i nedostataka sadržani su u trećem dijelu rada. O programskom proračunu kao preduvjetu za mjerenje ostvarenih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini govori se u četvrtom dijelu rada. Peti dio rada sadržava konkretne prijedloge lokalnim jedinicama s odgovorima na pitanja zašto i kako unaprijediti planiranje i praćenje izvršavanja proračuna. U posljednjem dijelu rada daju se najvažniji zaključci i usmjerenja za buduća istraživanja u području planiranja razvoja i sredstava na lokalnoj razini.

## 2. Strategija upravljanja lokalnim i regionalnim razvojem

Pod lokalnim i regionalnim razvojem razumije se proces započinjanja, strukturiranja i postizanja održivog razvoja, u kojem se, koristeći se složenim lokalnim i regionalnim prilikama, primjenjuju adekvatni postup-

ci i instrumenti, a cilj mu je gospodarski razvoj u lokalnoj sredini uz istodobno uvažavanje društvenih razvojnih načela i zahtjeva koji se odnose na zaštitu okoliša.<sup>1</sup> Sam proces održivog razvoja potiče partnerski pristup između najvažnijih dionika koji djeluju u određenom području. Krajnji je cilj stvoriti radna mjesta i stimulirati ekonomsku aktivnost aktivnim sudjelovanjem svih dionika, korištenjem raspoloživim resursima i funkcijama koje povećavaju razinu ekonomske aktivnosti u određenom području. Lokalni se razvoj uglavnom ne dešava sam od sebe, već do njega dolazi na temelju pažljivo pripremljene i provedene razvojne strategije, koji je u središtu zanimanja velikog broja različitih međunarodnih institucija (vidi okvir 1.).

Okvir 1. *Međunarodne institucije i lokalni razvoj*

Lokalni je razvoj u središtu zanimanja velikog broja različitih međunarodnih institucija – Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (*United Nations Development Programme – UNDP*), Međunarodne organizacije rada (*International Labour Organization – ILO*), Svjetske banke (*World Bank – WB*), Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*) i drugih.

Jedno od područja istraživanja UNDP-a odnosi se na *decentralizirano upravljanje i razvoj*, koje obuhvaća nekoliko većih tema istraživanja, a u prvom redu decentralizaciju, lokalno upravljanje i urbani/ruralni razvoj. Decentralizirano upravljanje i razvoj ključno je područje demokratskog upravljanja, koje je važno za dostizanje društvenog razvoja i milenijskih ciljeva razvoja. Suvremen pristup razvoju i upravljanju traži sudjelovanje svih ljudi i institucija te zastupljenost na svakoj razini društva – od nacionalne do svih nižih razina vlasti te drugih sudionika u razvojnom procesu. Decentralizirani pristup, lokalno upravljanje i urbani/ruralni razvoj trebaju omogućiti vođenje takve politike, pružanje javnih usluga i upravljanje resursima kako bi se osigurali interesi svih ljudi koji žive u lokalnoj zajednici, a osobito siromašnih i marginaliziranih, prema njihovom izboru društvenog razvoja.

Područje je istraživanja ILO-a *lokalni ekonomski razvoj* kao participativni razvojni proces kojim se stvara odgovarajući broj radnih mjesta i stimulira ekonomska aktivnost. Lokalni se ekonomski razvoj istražuje kao skup smišljenih aktivnosti na lokalnoj razini kako bi se utjecaj globalizacije na svakodnevni život i rad lokalnog stanovništva sveo na onu mjeru koja osigurava održiv razvoj na lokalnoj razini. Lokalni ekonomski razvoj potiče partnerstvo između svih glavnih sudionika i osigurava donošenje i provođenje zajedničke razvojne strategije. Opći je cilj da se ekonomska aktivnost temelji na društvenim uvjetima i lokalnim resursima. Lokalni se ekonomski razvoj koristi lokalnim komparativnim prednostima u globalnom kontekstu. Takav holistički pristup stvara vezu između konvencionalne razvojne politike i povezuje lokalnu, nacionalnu i međunarodnu razinu.

U okviru teme *urbanog razvoja*, Svjetska se banka bavi istraživanjima u području *strategije razvoja gradova i lokalnog ekonomskog razvoja*. *Strategija razvoja gradova* jest i plan aktivnosti za ostvarivanje odgovarajućeg rasta u gradovima i njihovim okolnim područjima, a priprema se aktivnim sudjelovanjem svih zainteresiranih sudionika s ciljem poboljšanja kvalitete života svih građana. Strategija razvoja gradova obuhvaća

<sup>1</sup> Opširnije u: Dräger, Sumpor, Starc i Horvat (2004.). Dostupno na internetskoj stranici [[http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93\\_1\\_E\\_1.pdf](http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93_1_E_1.pdf)].

zajedničko stvaranje vizije razvoja grada i međusobno razumijevanje svih sudionika o viziji razvoja grada, a posebna se pažnja pridaje provedbi i mehanizmima nadzora provedbe usvojene strategije razvoja grada. *Lokalni ekonomski razvoj* treba osigurati lokalnoj vlasti, privatnom sektoru, neprofitnom sektoru i najširoj lokalnoj zajednici mogućnost da zajedno djeluju s ciljem poboljšanja lokalnog gospodarstva. Cilj je lokalnog ekonomskog razvoja ostvariti konkurentne prednosti i potaknuti održiv razvoj. Da bi se omogućio lokalni ekonomski razvoj, nužna je strategija lokalnog ekonomskog razvoja, koja treba biti dio šireg procesa strateškog planiranja na lokalnoj razini.

OECD LEED Centar za lokalni razvoj, koji je u lipnju 2003. osnovao OECD zajedno s talijanskom Vladom i autonomnom provincijom Trento, pruža podršku području lokalnog razvoja državama članicama, kao i državama nečlanicama OECD-a. Posebno zanimanje Centra usmjereno je na države središnje, istočne i jugoistočne Europe, i to u području pružanja pomoći u oblikovanju, provedbi i ocjeni strategija lokalnog razvika te u ekspertnoj pomoći u području lokalnog upravljanja, poduzetništva i društvene uključenosti. Glavni ciljevi Centra jesu: (1) poboljšanje širenja znanja o dobrim praksama i iskustvima u oblikovanju u provedbi lokalnih razvojnih strategija te pomoć pri prijenosu znanja i razmjeni iskustava između država članica i država nečlanica OECD-a, (2) jačanje veza između donosilaca političkih odluka, praktičara lokalnog razvoja i znanstvene zajednice te (3) poticanje participativne i reprezentativne demokracije na subnacionalnoj razini iniciranjem i pružanjem potpore dijalogu između nacionalne i nižih razina vlasti o svim pitanjima iz područja lokalnog razvoja. U svojim se aktivnostima Centar oslanja na *Program o lokalnom ekonomskom razvoju i zapošljavanju – LEED program* (engl. *the Programme on Local Economic and Employment Development – LEED*).

U razvijenim europskim državama<sup>2</sup> i općentito u razvijenom dijelu svijeta strateško se planiranje i izrada strategije lokalnog i regionalnog razvoja provodi primjenom participativnog pristupa planiranju. Participativni pristup znači da u izradi strategije lokalnog i regionalnog razvoja sudjeluju svi relevantni dionici koji djeluju u lokalnoj sredini (Walsh, 1996.; Stimson, Stough and Roberts, 2002.). Strategiju lokalnog i regionalnog razvoja nije moguće izraditi bez odgovarajućeg izbora i sudjelovanja ključnih dionika u razvoju na lokalom području, bez ocjene stanja i izrade profila lokalne sredine i stanja lokalnog razvoja, sveobuhvatnog istraživanja i anketiranja poslovnog sektora o odnosu prema poslovnim aktivnostima, bez SWOT analize,<sup>3</sup> izrade strateškog plana, sudjelovanja građana i javnog predstav-

<sup>2</sup> Niz je autora te međunarodnih udruženja i mreža koji se bave problematikom strategije i upravljanja lokalnim i regionalnim razvojem. Posebno treba spomenuti *European Regional Science Association (ERSA)* i *Regional Studies Association* te radove: Nijkamp and Rietveld (1984.), Alden and Boland (1996.), Cullingworth and Nadin (2002.) i Jeremy and Boland (1996.) u kojima se strategija i upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem temelji na integriranom sustavu regionalnog i lokalnog planiranja.

<sup>3</sup> SWOT analiza dobila je naziv po početnim slovima engleskih riječi za analizu *sna- ga* (engl. strengths), *slabosti* (engl. weaknesses), *prilika* (engl. opportunities) i *prijetnji* (engl. threats).

ljanja i prihvaćnja strategije regionalnog i lokalnog razvoja, kao i bez nadzora i ocjene provođenja strategije regionalnog i lokalnog razvoja, što ponekad vodi reviziji strateškog plana<sup>4</sup> (vidi okvir 2).

Okvir 2. *Priprema strategije regionalnog i lokalnog razvoja primjenom participativnog pristupa*

Strategija se izrađuje u niz koraka koji obuhvaćaju:

1. procjenu spremnosti potencijalnog korisnika,
2. početni seminar upoznavanja,
3. uspostavu razvojnog vijeća i radnih timova,
4. SWOT analizu,
5. radionicu na kojoj se utvrđuju prioritetni ciljevi razvoja,
6. usklađivanje mjera,
7. usklađivanje mjera s političkim programima, tekućim programima i planovima te s lokalnim proračunom,
8. upoznavanje javnosti,
9. akcijski plan,
10. prihvaćanje strategije lokalnog razvoja od razvojnog vijeća, kao i županijskog, općinskog ili gradskog vijeća,
11. nadzor i ocjenu strategije lokalnog razvoja od lokalne samouprave,
12. daljnje konzultacije koje provode eksperti iz pojedinih područja.

U državama središnje, istočne i jugoistočne Europe ne postoji dovoljno iskustava u primjeni participativnog pristupa izradi strategije lokalnog i regionalnog razvoja. Malobrojne primjere obilježavaju mnoga ograničenja u izradi strateških dokumenata, od nedostatka vremena, raspoloživih sredstava, do nedostatka obrazovanog kadra te neprihvaćanja ideje i nespremnosti u lokalnoj sredini da se strategija lokalnog i regionalnog razvoja uopće izrađuje. Uz to, na početku izrade strateški plan razvoja najčešće nije usklađen s lokalnim proračunom, a plan provedbe najčešće nije u dovoljnoj mjeri usuglašen sa strategijom lokalnog i regionalnog razvoja. Nedostatak izrade strateških dokumenata je i u tome što se pokušava primijeniti pristup kojim se potiče izrada strategije »odozdo prema gore«, ali u praksi se strategija ipak izrađuje »odozgo prema dolje«, a to najčešće dovodi do nedovoljnog osjećaja pripadnosti i vlasništva nad strategijom.

<sup>4</sup> Opširnije u: Dräger, Sumpor, Starc i Horvat (2004.). Dostupno na internetskoj stranici [[http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93\\_1\\_E\\_1.pdf](http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93_1_E_1.pdf)].

U nekim državama središnje, istočne i jugoistočne Europe jedinice lokalne samouprave susrele su se s problemom koordinacije u izradi strategije.<sup>5</sup> Teorijska rješenja i praktična iskustva uspješnih država pokazuju važnost koordinacije za usklađivanje svih elemenata kako bi se ostvario zajednički cilj u izradi uspješne strategije lokalnog razvoja. Pristup *dobrog upravljanja* postaje ključnim pristupom za ostvarivanje dobrih rezultata i korištenje konkurentnih prednosti. U svemu tome postaje važna okomita i vodoravna koordinacija unutar makroekonomskog (stabilnost cijena, rast i politika zapošljavanja, politika javnih prihoda i rashoda) i mikroekonomskog područja (industrijska politika, politika radne snage, konkurentnost, regionalni i lokalni razvoj).

Suvremeni pristup strategiji upravljanja lokalnim i regionalnim razvojem sagledava se u okviru decentralizacije javnih funkcija, odgovornosti za njihovu provedbu i načina njihova financiranja. Lokalne i regionalne vlasti mogu najbolje upravljati lokalnim razvojem, a efikasnost se postiže u koordinaciji s višom razinom vlasti, koja osigurava jasan okvir za strateško planiranje i donošenje odluka te u suradnji i partnerstvu s privatnim i nevladinim sektorom.

Sagledavanje važnosti strategije upravljanja lokalnim i regionalnim razvojem postaje sve značajnije u okviru decentralizacije javnih funkcija i općenito pridonosi mijenjanju uloge javnog sektora tako da se teži pružati usluge i upravljati javnim sektorom na onoj razini koja je najbliža korisniku javne usluge te pokušati izmjeriti ostvarene rezultate. Upravljanje na temelju ostvarenih rezultata<sup>6</sup> najjednostavnije je definirati sustavnim procesom kojim neka razina vlasti, tijelo javne vlasti, agencija ili poduzeće uključuje svoje zaposlenike kao pojedince ili članove grupe u unapređenje organizacije i učinkovitosti rada u izvršavanju vlastite misije i ciljeva. Upravljanje na temelju ostvarenih rezultata obuhvaća sljedeće komponente:

- planiranje opsega rada i utvrđivanje očekivanja,
- kontinuirano praćenje ostvarenih rezultata,
- stalno zadovoljavanje potrebe za razvojem kako bi se moglo djelovati i ostvarivati rezultate,
- periodičnu ocjenu ostvarenih rezultata,
- nagrađivanje dobrih ostvarenih rezultata.

<sup>5</sup> Opširnije u: Sumpor (2005.).

<sup>6</sup> Vidjeti na internetskoj stranici Ureda za upravljanje kadrovima Federalne agencije za ljudske resurse (*The Office of Personnel Management, The Federal Government's Human Resources Agency*). Dostupno na internetskoj stranici [<http://www.opm.gov/perform/overview.asp>].

Upravljanje na temelju ostvarenih rezultata sve više nalazi svoje mjesto i u javnom sektoru općenito, i na lokalnoj i na regionalnoj razini. Uspješno praćenje i vrednovanje ostvarenih rezultata u jednoj općini, gradu ili regiji zahtijeva jasno prikazivanje rezultata u skladu s postavljenim ciljevima. Za precizno utvrđivanje ostvarenih rezultata potrebna je osnovica koju čine podaci o potrebama za javnim uslugama, nužni inputi za pružanje javnih usluga te sami rezultati u pružanju javnih usluga.

Upravljanje na temelju ostvarenih rezultata traži mjerenje tih istih ostvarenih rezultata pomoću pokazatelja ostvarenih rezultata (engl. *good performance indicators*). U anglosaskoj literaturi mjerenje rezultata izražava se s »tri slova E« – *effectiveness* (učinkovitost), *efficiency* (djelotvornost) i *economy* (ekonomičnost). Za potrebe mjerenja rezultata u javnom sektoru i upravljanju javnim sektorom dodaje se još jedno slovo »E« *equity* (pravednost). Načelo prevednosti odnosi se na osiguranje uvjeta svim korisnicima javnih usluga s jednakim potrebama da imaju jednak pristup javnim uslugama odgovarajuće razine kvalitete. Najvažnije je obilježje tog načela njegova mogućnost kombiniranja s odgovarajućim načinom mjerenja i unapređivanja. Pomoću pokazatelja ostvarenih rezultata (pokazatelja uspješnosti) moguće je mjeriti različite dimenzije ostvarivanja rezultata u upravljanju javnim sektorom (vidi okvir 3).

Okvir 3. *Primjeri pokazatelja ostvarenih rezultata*

Američka agencija za međunarodni razvoj (US Agency for International Development – USAID) u *Priručniku o programiranju decentralizacije i demokratizacije lokalnog upravljanja* (*Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*) daje primjere pokazatelja ostvarenih rezultata (pokazatelja uspješnosti). Financijska dimenzija ostvarenih rezultata na regionalnoj i lokalnoj razini zastupljena je sljedećim pokazateljima:

- broj odnosno trend rasta ili pada broja jedinica lokalne i regionalne samouprave koje imaju mogućnost utvrđivanja i prikupljanja lokalnih i regionalnih poreza i naknada,
- trend u vlastitim prihodima jedinica lokalne i regionalne samouprave,
- postotak lokalno i regionalno generiranih prihoda koji ostaju lokalnoj odnosno regionalnoj vlasti,
- postotak lokalnog stanovništva koje plaća lokalne poreze,
- stupanj samostalnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave u korištenju pomoći središnje države,
- postotak rashoda u proračunu nižih razina vlasti koja je odredila središnja država,
- broj odnosno trend rasta ili pada broja jedinice lokalne samouprave koje zaduživanjem financiraju svoje obveze,
- konkretan broj važećih strategija i inicijativa lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja. (USAID, 2000.)



Dobri su oni pokazatelji rezultata koji su dostupni na vrijeme, koji su relevantni i koji se mogu mjeriti s kvalitativnim podacima uz razumne troškove. Oni također moraju biti razumljivi svim sudionicima koji sudjeluju u procesu pružanja i korištenja javne usluge. Do konkretnih kvantitativnih pokazatelja na lokalnoj i regionalnoj razini moguće je doći njihovom sustavnom izgradnjom u skladu s postavljenim ciljevima. To je proces koji traje i nužno traži mijenjanje i stalno prilagođivanje.

### 3. pristupi planiranju proračuna s pregledom prednosti i nedostataka

Nekoliko je osnovnih načina izrade proračuna, pa se, shodno tome, govori o različitim vrstama proračuna. To su:

- proračun planiran po stavkama (*line-item budgeting*),
- proračun planiran po programima (*program budgeting*) i
- proračun planiran na temelju mjerenja ostvarenih rezultata (*performance-based budgeting*).<sup>7</sup>

*Proračun planiran po stavkama* način je planiranja proračuna u kojem se rashodi klasificiraju na temelju određenih kategorija rashoda (rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, financijski rashodi i slično), a unutar svake kategorije rashoda detaljnije su navedene stavke rashoda (rashodi za plaće, rashodi za službena putovanja, rashodi za telefonske usluge i slično).

Kod tog načina izrade proračuna pažnja je usmjerena na ukupan iznos sredstava te na rashode raspoređene prema ekonomskoj klasifikaciji trošenja javnih sredstava. Istodobno taj način planiranja proračuna ne daje odgovore na pitanja koje su se vrste aktivnosti financirale javnim sredstvima i kakvi su rezultati utroška javnih sredstava.

Proračun planiran po stavkama može imati određene prednosti za središnju državnu administraciju, kojoj je zadaća kontrola trošenja javnih sredstava. Zadatak središnje državne administracije je praćenje ostvarivanja rashoda po kategorijama, a one ne smiju prijeći zadana financijska ograničenja. Međutim, takav proračun ima ozbiljne nedostatke jer pruža izrazito oskudne informacije o misiji, ciljevima i rezultatima programa, koje svakodnevno provodi središnja država, regionalna i lokalna razina vlasti te svi drugi proračunski korisnici, stanovništvu koje je ujedno i porezni obveznik.

<sup>7</sup> Opširnije u: Gianakis and McCue (1999.).

*Proračun planiran po programima* način je planiranja proračuna u kojem su proračunski rashodi raspoređeni na temelju programa, važnijih problema ili pitanja s kojima se suočavaju proračunski korisnici u obavljanju svojih javnih zadataka. Kod takve vrste planiranja proračuna pažnja je usmjerena na vrste problema, a od donositelja odluka očekuje se da probleme riješe te da osiguraju potrebna sredstva u proračunu za njihovo rješavanje.

Proračun planiran po programima puno je pregledniji jer je strukturiran po programima, aktivnostima i projektima po organizacijskim jedinicama koje provode programe i aktivnosti. Donositeljima odluka u velikoj je mjeri olakšano donošenje odluka koje se odnose na trošenje proračunskih sredstava jer su planirana sredstva preglednije strukturirana nego kod izrade proračuna po stavkama. Takav proračun osigurava uvjete za jasnije upravljanje lokalnim financijama jer su rashodi usklađeni s utvrđenim tekućim i razvojnim prioritetima. Zbog preglednosti, proračun po programima također omogućuje stručnoj i najširoj javnosti da komentira i predlaže promjene u pojedinim programima. Proračun planiran po programima osigurava uvjete za povećanje stupnja odgovornosti stručnih službi u lokalnoj jedinici za planiranje i trošenje javnih sredstava.

Jedan od nedostataka te vrste planiranja proračuna je vrijeme potrebno da proračunski korisnici utvrde svoju misiju, ciljeve i podciljeve te mjere za provođenje pojedinih programa i aktivnosti. Takav način planiranja proračuna zahtijeva veće administrativne troškove, jer je potrebno detaljno vođenje računovodstva troškova i alociranje svih troškova na pojedine programe koji su i stvorili određeni trošak.

*Proračun planiran na temelju mjerenja ostvarenih rezultata* način je planiranja državnog proračuna te proračuna ostalih korisnika javnih sredstava koji se pojavio kao sasvim novi način proračunskog planiranja 1970-ih u SAD-u, a 1993. bio je ključna odrednica napora administracije predsjednika Clintona kojoj je cilj bio reforma javne uprave. Osnovu za planiranje proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata čini jasno definiranje misije i ciljeva za svakog proračunskog korisnika tako da je moguće izmjeriti rezultate ostvarenih ciljeva. Donosioci političkih odluka potom procjenjuju relativnu uspješnost ili neuspješnost proračunskih korisnika u ostvarivanju rezultata.

To u praksi znači da se kod planiranja proračuna na temelju mjerenja postignutih rezultata klasifikacija rashoda temelji na specifikiranju aktivnosti, navođenju proračunskih korisnika koji će navedene aktivnosti provesti i troškova provedbe svake pojedine aktivnosti. Kod te je vrste planiranja proračuna pažnja usmjerena na to što i koliko često pojedini proračunski korisnik radi te kakvi su mu troškovi obavljanja aktivnosti. Za mjerenje ostvarenih rezultata, uz kvantitativ-

ne, uvedene su u nekim državama i kvalitativne ocjene, kojima je cilj ocjenjivanje ukupne kvalitete programa i izravne koristi od programa za sve sudionike u programu (pružatelja, financijera i krajnjeg korisnika usluge).

Planiranje proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata jednostavno je dostići ako već postoji planiranje proračuna po programima. U proračunu koji se temelji na mjerenju rezultata, rezultati se svakog glavnog programa, aktivnosti ili projekta mjere korištenjem određenih skupa pokazatelja (*set of benchmarks*). Pokazatelji se koriste radi usporedbe i mjerenje napretka u ostvarivanju pojedinog programa ili cilja tijekom vremena (npr. za razdoblje šest mjeseci, godine dana ili više godina). Programi, aktivnosti i ciljevi mogu se mjeriti korištenjem kvantitativnih pokazatelja. Programima koji ostvaruju dobre rezultate najčešće se pruža mogućnost povećanja sredstava za njihovo širenje, dok onima koji ne ostvaruju rezultate prijeti mogućnost uskraćivanja određenog dijela sredstava ili isključivanja iz proračuna u sljedećoj proračunskoj godini.

Kritičari planiranja proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata upućuju svoju kritiku u više smjerova. Prva se kritika odnosi na dužinu procedure u planiranju, praćenju i nadzoru izvršavanja proračuna. Poteškoća u definiranju mjerljivih pokazatelja za mjerenje postignutih rezultata smatra se ozbiljnim nedostatkom takvog načina planiranja proračuna te se smatra da je bolja situacija u kojoj ne postoje mjerljivi pokazatelji nego kad se uvedu loši pokazatelji za mjerenje rezultata.

Mjerenje ostvarenih rezultata kao i planiranje proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata širu primjenu nalazi u više američkih saveznih država, Velikoj Britaniji, Švedskoj, Čileu i drugim zemljama.<sup>8</sup> Sam sadržaj odnosno područje mjerenja rezultata razlikuje se među državama koje primjenjuju planiranje proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata. Međutim, bitna komponenta takvog planiranja odnosi se na vezu između aktivnosti, tj. glavnih zadaća, proračunskih korisnika i stvarnih rezultata koje proračunski korisnik postiže. Sama se specifikacija mjerenja glavnih ciljeva i zadaća pojedinih proračunskih korisnika razlikuje pa u nekim državama proračunski dokumenti trebaju sadržavati opis ciljeva lokalne jedinice i pokazatelje za mjerenje rezultata za svaki program. U drugim državama proračunski korisnici trebaju definirati šestogodišnje strateške planove i odgovarajuća sredstva u proračunu za njihovu realizaciju. Strateški planovi sadržavaju ciljeve proračunskih korisnika, mjere za procjenjivanje ostvarivanja rezultata te mjere efikasnosti. Kod nekih država zakonska regulativa izravno povezuje mjerenje ostvarenih rezultata

<sup>8</sup> Opširnije u: Young (2005.) i Blank (2000.).

sa strateškim planom. Sredinom 1990-ih u nekim državama zakonom su propisane metode i kriteriji za mjerenje ostvarenih rezultata proračunskih korisnika, kao i petogodišnji strateški pristup. Neke savezne države u SAD-u uvode *benchmarks*, koji predstavljaju mjerljive pokazatelje kojima se opisuje napredak u ostvarivanju strateških ciljeva. Neke od saveznih država koriste se participativnim pristupom u kreiranju *benchmarks*, i to korištenjem anketa javnog mišljenja.

Budući da je provedba planiranja proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata kompliciran i dugotrajan proces, neke države u svojim zakonima imaju propisane konkretne zahtjeve, procedure i odgovornosti nužne za provedbu takvog načina planiranja. Zakoni čak sadržavaju vremenski okvir potreban za razvoj mjera, kao i popis institucija koje trebaju biti obuhvaćene u procesu razvoja sustava mjerenja. Često se u nekim državama osnivaju posebni uredi kojima je zadaća pomagati u određenim aktivnostima unutar procesa mjerenja rezultata.

Uvođenje sustava mjerenja rezultata ima niz prednosti, od kojih posebno treba izdvojiti važnost jasnog definiranja procedura u utvrđivanju mjerljivih pokazatelja te uključivanju javnosti u mjerenje ostvarenih rezultata proračunskih korisnika.

#### 4. Programski proračun preduvjet za mjerenje ostvarenih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini

Planiranje proračuna na temelju mjerljivih ostvarenih rezultata ima cilj povećanje učinkovitosti i transparentnosti u svim aktivnostima, pa tako i u onima koje se odnose na planiranje prihoda i rashoda središnje države, regionalne i lokalne vlasti te izvanproračunskih korisnika. Kako bi se ti ciljevi ostvarili, ova vrsta planiranja proračuna zahtijeva strateško planiranje koje uključuje jasno određivanje misije, ciljeva i mjera za praćenje postignutih rezultata svakog proračunskog korisnika, u ovom slučaju jedinica lokalne i regionalne samouprave. To je proces koji traži konkretne podatke kako bi se dobile sve potrebne informacije o rezultatima programa. Uz to, takav način planiranja zahtijeva da se za svaku lokalnu jedinicu procjenjuje napredak u ostvarivanju postavljenih ciljeva (Melkers i Willoughby, 1998.).

Povećan stupanj odgovornosti olakšava nadzor u planiranju javnih prihoda, kao i nadzor izvršavanja javnih programa, a posljedica toga je trošenje javnih sredstava. Međutim, razina trošenja i visina javnih rashoda može se općeni-

to povećati ako pravila planiranja proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata daju svim važnim sudionicima u proračunskom procesu dokaze o tome da javni programi rezultiraju nekim mjerljivim rezultatom. Moguć je i slučaj u kojem pravila planiranja proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata imaju malen ili skoro nikakav učinak na ukupnu proračunsku potrošnju u jednoj godini. To je slučaj kad su postojeći programi strukturirani tako da su optimalno iskorištene mogućnosti njihova financiranja, kad su svi programi podjednako važni za lokalni razvoj te se u svim lokalnim sredinama ostvaruju s istom razinom uspješnosti.

Proračun je osnovni financijski dokument koji se planiraju svi prihodi i rashodi za tekuću proračunsku godinu te uspoređuju s ostvarenjima proračunskih prihoda i rashoda u prethodnoj fiskalnoj godini. Za ozbiljnije planiranje razvojnih potreba na razini općine, grada ili županije potrebno je da se svi prioritetni proračunski ciljevi planiraju zajedno s izvorima sredstava za njihovo financiranje i da su usklađeni sa strategijom lokalnog razvoja, prioritetnim strateškim ciljevima, aktivnostima te mjerama za njihovo ostvarenje.<sup>9</sup> Svi bi programi i aktivnosti u proračunima općina, gradova ili županija trebali biti usklađeni s vizijom njihova razvoja, koja treba biti opisana u strategiji razvoja. Uspješni programi uvijek će imati podršku i biti poticani od svih sudionika u programu. Dodatni razlog za to je i u tome što općina, grad ili županija uvijek mogu odgovarajućim mjerljivim pokazateljem dokumentirati rezultate programa i javno ih prezentirati svim važnim dionicima, kao i stručnoj i najširoj javnosti.

Glavni nedostatak planiranja proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata je u tome da traži uspostavu konkretnih pokazatelja rezultata pojedinog programa, kao i više vremena za praćenje ostvarivanja rezultata navedenih programa.

Za ostvarivanje navedenih zadataka u svakoj jedinici lokalne ili regionalne vlasti trebalo bi uspostaviti neovisnu jedinicu za ocjenu programa. U praksi je problem što općine, gradovi ili županije nemaju dovoljno stručno osoblje koje bi moglo obavljati takve poslove.

Okvir 4. *Preporuke lokalnoj i regionalnoj samoupravi za integrirano upravljanje s ciljem ostvarivanja rezultata*

Integrirani proces upravljanja obuhvaća strateško razvojno planiranje, programski proračun s planiranim kapitalnim ulaganjima i odgovornost prema ostvarivanju mjerljivih rezultata.

<sup>9</sup> Opširnije u: Jurlina Alibegović (2006.).

*Strateško razvojno planiranje* je planiranje s ciljem ostvarivanja rezultata. Temelji se na analizi stanja, definiranim ciljevima i strategiji ostvarivanja postavljenih ciljeva u dugom roku, s time da se postavljeni ciljevi ocjenjuju i ažuriraju te koriste kao smjernice za izradu godišnjih operativnih planova i planiranje sredstava u proračunu za tekuće i kapitalne namjene.

*Operativni plan i programski proračun* obuhvaćaju popis aktivnosti i zadataka te raspodjelu proračunskih sredstava kako bi se ostvarili svi postavljeni ciljevi. Operativni plan je godišnji plan aktivnosti za dio strateškog plana, dok je programski proračun godišnji plan rasporeda sredstava s ciljem ostvarivanja operativnog plana. Programski proračun sadržava, uz tekuće rashode, i *plan kapitalnih ulaganja*.

*Odgovornost prema ostvarivanju mjerljivih rezultata* obuhvaća skup mjera za ostvarivanje napretka u postignutim rezultatima tijekom strateškog planiranja. Odgovornost obuhvaća stalni nadzor, periodično izvještavanje i ocjenu politika, planova i programa. Odgovornost znači da se stalno mjeri stupanj provedbe strategije, uspoređuju se postignuti rezultati s očekivanim rezultatima. Za tu svrhu najčešće se koriste kvartalni izvještaji u kojima se uspoređuju ostvareni standardi s postavljenim standardima te se izračunavaju razlike. Razlike veće od npr. 5% trebaju se detaljnije objasniti. Odgovornost u sebi sadržava i uspostavu mjerljivih nagrada i kazni, a svi izvještaji o ostvarivanju rezultata javno su dostupni stručnoj i najširoj javnosti.

*Integrirano upravljanje na lokalnoj i regionalnoj razini* sadržava dva osnovna obilježja koja su potpuno drugačija od tradicionalnog proračunskog planiranja, i to:

- utvrđivanje ciljeva tako da se ciljevi postavljaju na dugi rok, i to korištenjem različitih alterantiva koje omogućuju da se zadani ciljevi mogu ostvariti,
- povezivanje strateškog planiranja i planiranja sredstava tako da se definiraju jasne procedure za raspodjelu raspoloživih sredstava između mnogobrojnih konkurentnih i mogućih programa.

## 5. Konkretni prijedlozi jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

Proračun je plan financijske aktivnosti za određeno razdoblje koji uključuje sve planirane prihode i primitke te rashode i izdatke proračunskog razdoblja. Postojeći zakonski okvir u Hrvatskoj zahtijeva izradu programskog proračuna.<sup>10</sup> Programski proračun nije u dovoljnoj mjeri uveden ni na razini središnje države, a ni na razini jedinica lokalne i područne samouprave.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Zakon o proračunu (NN 92/94, 96/03), Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2007. godinu (NN 137/06), Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 119/01, 27/05), Pravilnik o financijskom izvješćivanju za proračune i proračunske korisnike (NN 62/99, 137/99, 27/05).

<sup>11</sup> Programski proračun (poslovanja i kapitalni) uveden je u Hrvatskoj 2003. Prihodi i primici, rashodi i izdaci prikazani su po vrstama (izvorima financiranja), posebnim programima i po godinama.

Međutim, zbog nedostatka znanja kako na razini središnje države, tako i na razini lokalne i regionalne samouprave, postojećim strukturama proračuna potrebna je značajna prilagodba. Tek malobrojna iskustva nekoliko gradova u Hrvatskoj (Varaždin, Dubrovnik, Osijek, Crikvenica) upućuju na nužnost unapređenja proračunskog planiranja koja nose niz prednosti – transparentnost, preglednost i znatne uštede u lokalnom proračunu.

Općinski, gradski ili županijski proračun treba dati odgovor na pitanje: »Koliko općina, grad ili županija troši na svoju upravu, a koliko na programe u komunalnom gospodarstvu, gospodarstvu, društvenim djelatnostima, sportu, zaštiti okoliša i u drugim važnim javnim funkcijama?« To znači da sama struktura programskog proračuna treba uputiti na strateške (prioritetne) ciljeve u lokalnoj jedinici, a ne isključivo na niz tekućih aktivnosti za koje se planiraju potrošiti javna sredstva.

Planiranje i praćenje izvršavanja proračuna jedinice lokalne ili područne samouprave može se znatno unaprijediti. Unapređenja su moguća tako da se planirana sredstva u proračunu temelje na utvrđenoj strategiji lokalnog razvoja, planu provedbenih aktivnosti i tekućim aktivnostima lokalne jedinice u danju fiskalnoj godini.

Unapređenje proračunskog planiranja znači novu strukturu glavnih programa i programa te njihovu podjelu na aktivnosti i projekte na takav način da se programi temelje na strateškim ciljevima usklađenim s dugoročnim razvojnim dokumentima. Programi trebaju sadržavati izvore i pokazatelje na temelju kojih su provedeni izračuni i procjene traženih sredstava za provedbu svakog programa, izvještaj o ostvarenju ciljeva programa i pokazatelje za mjerenje ostvarenih rezultata konkretne lokalne jedinice u prethodnim godinama.

Rashodi proračuna općine, grada ili županije strukturirani su *organizacijski (institucionalno)* prema tijelima lokalne uprave (predstavnička i izvršna tijela, upravni odjeli i proračunski korisnici) koja su zadužena za izvršavanje pojedinih javnih funkcija (*funkcijska klasifikacija*), i to u nekoliko programa, koji su podijeljeni u više aktivnosti, a one dalje u dva do više projekata i potprojekata, koji su dalje podijeljeni po *ekonomskoj klasifikaciji rashoda*.

Organizacijska (institucionalna) te funkcijska struktura proračunskih rashoda trebala bi biti ujednačena na razini cijelog proračuna. To znači da su rashodi strukturirani na temelju istih kriterija važnosti. Iz tako raspoređenih rashoda u proračunu jasno se može ocijeniti koji su sve važni programi na koje će se potrošiti većina proračunskih sredstava, koje su sve aktivnosti potrebne da se ti programi ostvare te kako će se aktivnosti logički rasporediti, podijeliti i strukturirati po pojedinim projektima.

Osnovni je cilj programskog proračuna osigurati sustav proračunskog planiranja koji se temelji na strategiji razvoja općine, grada ili županije, planu provedbenih aktivnosti i tekućim aktivnostima lokalne jedinice. To konkretno znači da se pri izradi strukture proračuna slijedi organizacijska, funkcijska, programska (programi, potprogrami, aktivnosti, projekti i potprojekti) i ekonomska struktura rashoda. Osnovno je obilježje strukture proračuna da slijedi istodobno organizacijsku (odjeli gradske uprave) i ekonomsku klasifikaciju rashoda (vrste rashoda), a mjerljivost se ostvaruje kroz definirane programe (aktivnosti i projekte) koji slijede funkcijsku klasifikaciju rashoda usmjerenih na ostvarivanje konkretnog programa. U svom proračunu lokalna jedinica treba smanjiti broj programa, a svaki program treba imati naziv, kratak opis, izvore sredstava financiranja, krajnje korisnike, broj zaposlenih koji su potrebni za provođenje programa, vrednovanje rezultata programa, ocjenu nepredvidivih izdataka i rizika.

Općina, grad ili županija na taj će način doći do proračuna koji pruža dovoljno informacija, i to u takvom obliku koji omogućuje donositeljima odluka da efikasno rasporede ograničena sredstva na rashode prema prioritetima.

U svakom programu u lokalnom proračunu aktivnosti trebaju biti podijeljene prema svojoj glavnoj namjeni i doprinosu cjelokupnim ciljevima zajednice. Programom u proračunu mogu se organizirati sve aktivnosti općine, grada ili županije prema rasporedu važnih funkcija. Programi mogu povezivati nekoliko organizacijskih jedinica, npr. ostvarivanje strateškog cilja »*poboljšane brige o mladima*« uključuje više programa (obrazovanje, zdravstvo, kulturu i sport) te traži aktivno sudjelovanje gotovo svih stručnih službi jednog grada (odjela i odsjeka). Program se može ograničiti samo na aktivnosti jednog odjela ili odsjeka (npr. odsjek za prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo može imati program »*Izgradnja i uređenje (asfaltiranje) cesta*«). Idealan je slučaj kad je program jasno razrađen, ima što je moguće manje preklapanja s drugim programima i kad je orijentiran prema rezultatima.

Opisanim načinom planiranja trošenja proračunskih sredstava omogućuje se jednostavno i transparentno praćenje izvršavanja proračuna te izvještavanje o ostvarivanju rezultata na temelju potrošenih javnih sredstava. Uz to, moguća je kvalitetna usporedba realiziranih programa s planiranim i stvarnim javnim potrebama u gradu (po funkcijama).

Planiranje i praćenje izvršenja proračuna po programima daje podlogu za planiranje traženja sredstava iz fondova EU te se povećava stupanj odgovornosti različitih razina zaposlenih u općinama, gradovima i županijama da postižu bolje rezultate u obavljanju svojih zadataka. To konkretno znači da je za cijeli proračun odgovoran *čelnik općine, grada ili županije*, za



pojedini program *menadžer programa* kojeg imenuje i ovlašćuje čelnik, za prikupljanje podataka potrebnih za planiranje programa, praćenje ostvarivanja programa (po aktivnostima, projektima i potprojektima) *izvršitelj zaposlenik u stručnim službama općine, grada ili županije*.

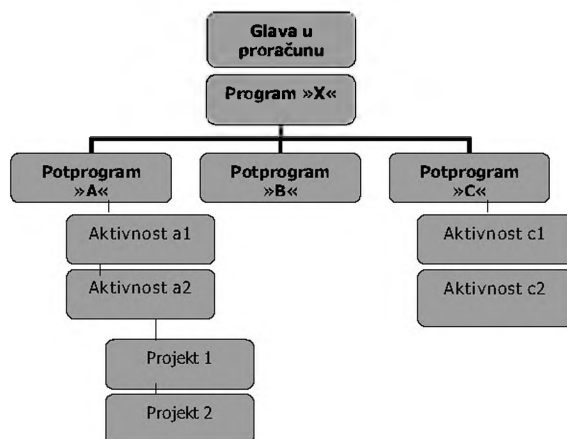
Da bi se osnovni cilj programskog proračuna ostvario, nužno je zadovoljavanje praktičnih ciljeva programskog proračuna koji se odnose na utvrđivanje potrebe za novim sustavom planiranja, praćenja i izvršavanja proračuna te mjerenja ostvarenih rezultata trošenjem proračunskih sredstava konkretne lokalne jedinice, upozoravanje na kompatibilnost postojećeg sustava izrade proračuna s potrebom novog načina izrade programskog proračuna u lokalnoj jedinici, utvrđivanje potrebe za podacima i informacijama koje su preduvjet takvog sustava planiranja proračuna, upućivanje na niz potencijalnih mogućnosti od uštede u pojedinim kategorijama rashoda pa sve do načina maksimiziranja prihoda i mogućnosti suradnje privatnog sektora u financiranju troškova lokalne jedinice, utvrđivanje utjecaja opisanog sustava planiranja proračuna u općini, gradu ili županiji na radni napor, ponašanje i aktivnosti u samoj upravi lokalne jedinice te utvrđivanje načina provedbe opisanog sustava planiranja proračuna u lokalnoj jedinici i povezanost s planiranjem državnog proračuna.

Okvir 5. *Osnovna obilježja programskog proračuna*

Programski proračun izrazito je usmjeren na djelotvornost (planiranje) i mjerenje ostvarenih rezultata i daje odgovor na pitanja *što se želi postići i koliko će koštati ostvarenje tog cilja*. Dva su mu osnovna obilježja:

- programska orijentacija,
- prihodi i rashodi vezani su uz javne ciljeve utvrđene u strateškom programu razvoja,
- određuje alternative za trošenje sredstava,
- utvrđuje troškove,
- odabire alternative radi maksimalne moguće koristi,
- uspješno rješava niz ograničenja i nedostataka proračuna po stavkama, pri čemu je najvažnije da se izbjegava neusklađenost programa, nepostojanje alternativa i njihove ocjene, nepostojanje informacija o djelotvornosti pojedinih programa, uspostavljaju se kriteriji za ocjenu prijedloga proračuna, izbjegava se isključiva usmjerenost na kontrolu trošenja po pojedinim stavkama,
- olakšava razumijevanje prikazanih podataka (troškova i rashoda),
- prikazuje sažete informacije,
- jasnije prikazuje učinak planiranja na proračun,
- na osnovi podataka, opisuje organizaciju općine, grada ili županije,
- raspoređuje sredstva u sveobuhvatnom iznosu (za jednu vrstu namjene) umjesto prema pojedinačnim stavkama.

Slika 1. Organizacijska shema programskog proračuna



### 5.1. Zašto je važno unaprijediti planiranje i praćenje izvršavanja proračuna

Unapređenje planiranja i praćenja izvršavanja proračuna na lokalnoj i regionalnoj razini ima prednosti na kratak i dug rok.

U kratkom roku *programski proračun* treba ostvariti mjerljive i dostižne ciljeve, koji obuhvaćaju konkretne aktivnosti, a odnose se na ostvarivanje tekućih i razvojnih ciljeva lokalne jedinice koji su određeni u njihovu strateškom programu razvoja. Ti ciljevi obuhvaćaju rezultate u poduzetim aktivnostima lokalne jedinice u određenom razdoblju kako bi se ostvario dugoročni cilj (razvojna vizija lokalne jedinice).

Prednosti i očekivani *dugoročni rezultati programskog proračuna* proizlaze odatle što on prikazuje dugoročne ciljeve razvoja općine, grada ili županije i njihovu razvojnu viziju. Važan je zbog uvođenja suvremenog načina upravljanja financijama u općini, gradu ili županiji. Povećava učinkovitost operativnog proračuna lokalne jedinice strukturiranjem proračuna prema programima radi učinkovitijeg obavljanja javnih usluga. Cilj mu je grupirati aktivnosti (programe) lokalne jedinice i tim aktivnostima (programima) dodijeliti sredstva.

Bez ispunjenja *osnovnih preuvjeta* za unapređenje planiranja i praćenja izvršavanja proračuna u općini, gradu ili županiji nije moguće ostvariti napredak, a među važnijim treba navesti:

- aktivno uključivanje zaposlenih stručnih suradnika i dužnosnika iz općine, grada ili županije u sve aktivnosti prilikom izrade programskog proračuna,
- preuzimanje obveze uprave u lokalnoj jedinici, općinskog načelnika, gradonačelnika ili zamjenika gradonačelnika, župana ili dožupana, motiviranja zaposlenih stručnih suradnika za aktivno uključivanje u izradu programskog proračuna,
- utvrđivanje motivirane radne skupine, koju čine visoko kooperativni zaposleni stručni suradnici u lokalnoj jedinici,
- izvršavanje utvrđenih zadataka u planiranom vremenu.

Niz je prednosti i izazova programskog proračuna. One se odnose na opće prednosti i izazove, prednosti i izazove za upravu lokalne jedinice, prednosti i izazove za stručne službe u općini, gradu ili županiji kao i prednosti i izazove lokalnom stanovništvu koje živi na području određene općine ili grada unutar županije (vidi tablicu 1).

Tablica 1. *Prednosti i izazovi programskog proračuna*

<i>Prednosti</i>	<i>Izazovi</i>
<p><i>Općenito:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– jasan pregled raspoloživih sredstava lokalne jedinice po programima,</li> <li>– jasna definicija aktivnosti (poslova) lokalne jedinice i raspodjele raspoloživih sredstava,</li> <li>– jasna raspodjela raspoloživih sredstava po aktivnostima (poslovima) vodi do bolje kontrole javnih rashoda,</li> <li>– usmjeravanje na ciljeve, potrebe i upravne sposobnosti lokalne jedinice,</li> <li>– omogućuje odgovornima u upravi lokalne jedinice i stručnim službama veću fleksibilnost u postizanju »ciljane razine javnih usluga« na više načina (nisu ograničeni trošenjem planiranih iznosa po stavkama) sve dok se ne prelazi granica proračunskog ograničenja,</li> <li>– ostavlja se veća mogućnost za planiranje razvojnih projekata (kapitalnih investicija),</li> <li>– postizanje maksimalne iskoristivosti poreznih i neporeznih prihoda lokalnog stanovništva,</li> <li>– služi širem interesu zajednice,</li> <li>– poticanje usklađenije i učinkovitije javne administracije.</li> </ul>	<p><i>Općenito:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– mogućnost otklanjanja straha od novih i preglednih informacija,</li> <li>– povećavanjem kompleksnosti u planiranju te praćenju izvršavanja proračuna stvara se temelj za efikasnije donošenje odluka,</li> <li>– usmjerenost na analizu i praćenje,</li> <li>– otvaranje mogućnosti za raspravu o prioritetima, što može povećati učestalost suprotstavljanja jer postaje jasno da povećanje rashoda za jednu javnu uslugu istovremeno smanjuje rashode za drugu.</li> </ul>
<p><i>Za upravu općine, grada ili županije (općinskog načelnika, općinsko vijeće i poglavarstvo, gradonačelnika, gradsko vijeće i poglavarstvo, župana, županijsko vijeće i poglavarstvo):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– osigurava uvjete za jasnije upravljanje lokalnim financijama usklađene s utvrđenim prioritetima,</li> <li>– osigurava uvjete za lakše obavještanje općinskog, gradskog i županijskog vijeća i građana o proračunskim trendovima i smjernicama,</li> <li>– osigurava uvjete za stalna poboljšanja u pripremi prijedloga proračuna lokalne jedinice,</li> <li>– osigurava uvjete za praćenje trošenja sredstava po planiranim prioritetnim razvojnim ciljevima usklađenim sa strateškim programom razvoja.</li> </ul>	<p><i>Za upravu općine, grada ili županije (općinskog načelnika, općinsko vijeće i poglavarstvo, gradonačelnika, gradsko vijeće i poglavarstvo, župana, županijsko vijeće i poglavarstvo):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zaobilazanje političkog otpora ranim uključivanjem u proces izrade programskog proračuna te redovitim informiranjem izabраних dužnosnika o svim koracima koji se poduzimaju,</li> <li>– jasnija osnovica za vođenje tekuće i razvojne politike temeljene na strateškom programu razvoja u lokalnoj jedinici,</li> <li>– podjela odgovornosti i prijenos dijela odgovornosti u provedbi tekućih i strateških ciljeva na odgovorne osobe.</li> </ul>

<p><i>Za stručne službe općine, grada ili županije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– osiguravaju se uvjeti za jasniji pregled raspoloživih sredstava dostupnih za ostvarivanje ciljeva pojedine stručne službe,</li> <li>– povećava se odgovornost za planiranje i trošenje javnih sredstava.</li> </ul>	<p><i>Za stručne službe općine, grada ili županije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– rješavanje problema koji se tiču nedostajućih resursa (analitičko stručno osoblje, programska podrška, tehnička podrška, neodgovarajuća sredstva) za uvođenje programskog proračuna,</li> <li>– u prvoj godini uvođenja programskog proračuna traži se veći vremenski angažman stručnih službi u prikupljanju svih potrebnih informacija i kreiranju baza podataka i informacija, koji se u kasnijim proračunskim godinama znatno smanjuje jer su svi podaci uglavnom prikupljeni i dostupni za pripremu proračuna,</li> <li>– potiče se bliska suradnja među odjelima i stručnim službama u lokalnoj jedinici tijekom pripreme programskog proračuna, koja do tada uglavnom izostaje, suradnja se zadržava i tijekom praćenja izvršenja proračuna.</li> </ul>
<p><i>Za stanovnike općine, grada ili županije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– osigurava se podloga za povećavanje informiranosti stanovnika lokalne jedinice o trošenju proračunskog novca,</li> <li>– povećava se sudjelovanje lokalnih stanovnika u odlučivanju o važnim javnim funkcijama koje utječu na njihov život.</li> </ul>	<p><i>Za stanovnike općine, grada ili županije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– jedan od važnih načina koji poboljšava donošenje odluka koje se tiču trošenja javnog novca,</li> <li>– osiguravaju se preduvjeti da javnost postane spremnija prihvatiti odluke o trošenju javnog novca,</li> <li>– poboljšava se razumijevanje načina trošenja javnog novca u skladu s utvrđenim prioritetima u strateškom programu razvoja lokalne jedinice,</li> <li>– pružaju se uvjeti da se stvori slika o lokalnim vlastima kao otvorenijim i pristupačnijim te spremnim za rješavanje životnih pitanja (definiranih u strateškom programu) u lokalnoj jedinici,</li> <li>– mogućnost za aktivno sudjelovanje u određivanju prioriteta u strateškom programu razvoja lokalne jedinice.</li> </ul>

## 5.2. Kako unaprijediti planiranje i praćenje izvršavanja proračuna

Do programskog proračuna može se doći na dva načina: (1) uvođenjem programskog proračuna za cijelu lokalnu jedinicu (upravne odjele, komunalna društva i javne ustanove) i (2) uvođenjem programskog proračuna samo u jednom upravnom odjelu. Idealno je kad se programski proračun

uvodi za cijelu lokalnu jedinicu. U tom se slučaju unapređenje planiranja i izvršavanje proračuna prati u sljedećim koracima:

- prikupljaju se svi potrebni podaci i informacije za upravne odjele, komunalna društva i javne ustanove,
- izrađuje se cilj za upravne odjele, komunalna društva i javne ustanove koji bi trebao biti usklađen sa strateškim programom razvoja lokalne jedinice,
- utvrđuju se glavne aktivnosti koje obavljaju upravni odjeli, komunalna društva i javne ustanove,
- objedinjuju se aktivnosti u programe,
- izrađuju se ciljevi za ostvarenje svakog programa (mjere i pokazatelji učinkovitosti),
- izrađuju se dijagrami i osobe odgovorne za izvršenje svakog programa,
- opisuju se svaki program,
- izrađuju se ciljevi svakog programa,
- priprema se proračun za svaku sljedeću fiskalnu godinu zasnovan na definiranim programima,
- priprema se plan rada za novo proračunsko razdoblje kako bi svaki program postigao kratkoročne i dugoročne ciljeve,
- priprema se proračun za financiranje programa prema ekonomskoj klasifikaciji,
- utvrđuju se dvije do tri mjere i pokazatelji učinkovitosti za svaki cilj.

## 6. Umjesto zaključka

U Hrvatskoj još uvijek nije u dovoljnoj mjeri prihvaćeno strateško planiranje na lokalnoj i regionalnoj razini pa tako ni planiranje razvojnih projekata, gdje se na temelju definiranog plana s jasno izraženim prioritetima planiraju i izvori financiranja. U hrvatskoj praksi na samom je početku primjena programskog planiranja sredstava, a budući da su proračuni središnje države sve više ograničeni, sve se više odgovornosti za javne funkcije prenosi na lokalnu i regionalnu samoupravu s nezaobilaznim pitanjem izbora instrumenata za prikupljanje prihoda.

Važno je istaknuti da je u vrijeme globalnih promjena u svijetu veće otvorenosti novim idejama i praksama i u većini država decentralizacija odnosno prebacivanje odgovornosti i sredstva za pružanje javnih funkcija samo

jedan od načina za ostvarivanje cilja efikasnog pružanja tih usluga. Uz to, decentralizacija pridonosi mijenjanju uloge javnog sektora tako da se teži pružati usluge i upravljati javnim sektorom na temelju mjerenja ostvarenih rezultata. *Upravljanje na temelju mjerenja ostvarenih rezultata* sve više nalazi svoje mjesto i u javnom sektoru općenito, a tako i na lokalnoj i regionalnoj razini. Uspješno praćenje i vrednovanje ostvarenih rezultata u jednoj općini, gradu ili regiji zahtijeva jasno prikazivanje rezultata u skladu s postavljenim ciljevima. Za precizno utvrđivanje ostvarenih rezultata potrebna je osnova koju čine podaci o potrebama za javnim uslugama, nužnim inputima za pružanje javnih usluga te sami rezultati u pružanju javnih usluga. Dobri pokazatelji rezultata su oni koji su dostupni na vrijeme, koji su relevantni i koji se mogu mjeriti kvalitativnim podacima uz razumne troškove. Također, moraju biti razumljivi svim sudionicima koji sudjeluju u procesu pružanja i korištenja javne usluge.

Valja očekivati da će strateško planiranje i planiranje sredstava za realizaciju prioritetnih aktivnosti na lokalnoj razini u Hrvatskoj biti usmjereno prema snažnijem unapređivanju samog pristupa problematici, razvijanju metodologije, izvršenju i transparentnosti trošenja proračunskih i drugih sredstava. Prema iskustvima drugih zemalja, riječ je o dugoročnom procesu u kojem se ne mogu očekivati pozitivni rezultati u kratkom roku. Daljnji se napredak u ovom području očekuje u zajedničkom naporu znanstvene zajednice i stručnih službi u lokalnim sredinama u pronalaženju dobrih pokazatelja uspješnosti za praćenje i mjerenje ostvarenih rezultata.

Najjednostavniji je odgovor na pitanje u naslovu da bez strateškog planiranja, definiranja razvojnih prioriteta i izvora sredstava za njihovo financiranje nije moguće ostvariti razvojne ciljeve u općini, gradu ili županiji. Programski proračun neće sam po sebi donijeti nedostajuća sredstva, ali će omogućiti jasan i pregledan proračun lokalne jedinice, što je jedan od putova koji na dugi rok vodi i uštedi sredstava i lakšem snalaženju pri nastojanjima da se pronađu i druga (ne samo proračunska) sredstva kako bi se postigli razvojni rezultati na lokalnoj i regionalnoj razini.

## Literatura

- Alden, J., and Boland, P., ur. (1996) *Regional Development Strategies: A European Perspective. Regional Policy and Development Series 15*. Bristol: Jessica Kingsley Publishers and London: Regional Studies Association
- Blank, J. L. T., ed. (2000) *Public Provision and Performance. Contributions from Efficiency and Productivity Measurement*. Amsterdam; Lausanne; New York; Oxford; Shannon; Singapore and Tokyo: Elsevier

- Cullingworth, B., and Nadin, V. (2002) *Town & Country Planning in the UK*. London; New York: Routledge. Taylor & Francis Group
- Dräger, S., Sumpor, M., Starc, N., i Horvat, Ž. (2004) *Vodič za izradu strateških razvojnih programa na lokalnoj razini*. Projekt: Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja u Hrvatskoj. Radni materijal, br. 1, verzija 1., Zagreb i Frankfurt am Main: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) i Ekonomski institut, Zagreb. Dostupno na internetskoj adresi: [<http://www.regio-hr.com>]
- Gianakis, G. A., and McCue, C. P. (1999) *Local Government Budgeting. A Managerial Approach*. Westport and London: Praeger
- Jeremy, A., and Boland, P., ed. (1996) *Regional Development Strategies: A European Perspective. Regional Policy and Development Series 15*. Bristol: Jessica Kingsley Publishers i London: Regional Studies Association
- Jurlina Alibegović, D. (2006) *Financiranje regionalnog razvitka*. Disertacija. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, str. 355.
- MANAGEWARE: *A Practical Guide to Managing for Results* (Version 4.0). Dostupno na internetskoj stranici [<http://www.state.la.us/opb/pub/manageware.htm>]
- Melkers, J., and Willoughby, K. G. (1998) The State of the States: Performance Based Budgeting in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58 (January/February), 66–73.
- Nijkamp, P., and Rietveld, P., eds. (1984) *Information System for Integrated Regional Planning*. Amsterdam: North-Holland
- Stimson, R. J., Stough, R. R., and Roberts, B. H. (2002) *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*. Berlin: Springer-Verlag
- Sumpor, M. (2005) *Koordinacija razvojnih politika prema integrativnoj politici regionalnog razvoja*. Disertacija. Split: Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet
- US Agency for International Development (2000) *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Technical Publication Series. Washington, D. C.: US Agency for International Development
- Walsh, J. (1996) Local Development Theory and Practice. Recent Experience in Ireland, in: J. Alden and P. Boland, eds., *Regional Development Strategies. A European Perspective*. London; Bristol: Jessica Kingsley Publishers, 159–177.
- Young, K. (2005) Local Public Services Agreement and Performance Incentives for Local Governments. *Local Government Studies*, 31 (1) February 2005, 3–21.



## STRATEGIC PLANNING AND PROGRAM BUDGETING: TOWARDS DEVELOPMENT AT THE LOCAL AND REGIONAL LEVELS?

### *Summary*

*Local development is the result of a carefully planned and implemented local development strategy. It is necessary to adopt a new way of strategic planning for local and regional self-government units, which would include budget planning and local unit(s) development strategy. The purpose is to monitor the results achieved by budget expenditures. In the developed countries, local and regional development strategies are implemented by using the participative approach. It means that all the relevant local and regional stakeholders participate in designing a local and regional development strategy.*

*Similar to the countries of Eastern and South-Eastern Europe, there is a lack of experience with the use of the participative approach in designing local and regional development strategies in Croatia. Theoretical solutions and real-life experiences of the successful countries stress the importance of co-ordination of all the relevant elements in order to design a successful local development strategy.*

*Modern approach to the local and regional development strategy is analysed within the framework of decentralisation of public affairs, responsibility for their performance and the manner of their financing. Local and regional authorities are able to manage local development most successfully. Effectiveness is achieved in co-ordination with the broader level of government, which provides a clear framework for strategic planning and decision-making, and in co-operation and partnership with the private and NGO sectors. The good governance approach has become essential for achieving good results and using the competitive advantages.*

*Although fiscal theory has several approaches to budget planning, program budgeting is the key precondition for assessing the results achieved at the local and regional levels. It leads to increased effectiveness and transparency, since program budgeting is focused on the effectiveness (planning) and measuring the achieved results, as well as answering the questions such as "What is the goal?" and "What are the costs of achieving that goal?". In order to achieve these objectives, program budgeting requires strategic planning which means clearly defined mission, objectives, and measures for monitoring the results achieved by local self-government units.*

*Performance management has been spreading in the public sector, and consequently at both local and regional levels. Successful monitoring and assessment*

*of the results achieved by a municipality, town, or region is going to require their transparent description in accordance with the strategic goals.*

*Key words: Strategic planning, program budgeting, local and regional self-government units, Croatia*